Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 984 Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 607 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2015

Op 12 juni jl. ontving het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een samenvatting van een rapport naar aanleiding van onderzoek dat PWC in opdracht van de Raad van Commissarissen (ook: RvC) van ProRail heeft gedaan naar de aanbesteding van spooronderhoudscontracten door ProRail. Deze samenvatting komt u bij dezen toe[1]. Enkele bevindingen in het rapport geven aanleiding tot het nemen van maatregelen. Hierbij informeer ik u hierover. U ontvangt de samenvatting van het rapport omdat het rapport zelf bedrijfs- en privacygevoelige informatie bevat. Uiteraard ben ik bereid het volledige rapport voor uw Kamer vertrouwelijk ter inzage te leggen.

Het rapport beschrijft de totstandkoming van de vier pilotcontracten inzake Prestatie Gericht Onderhoud (PGO). De oorspronkelijke pilotcontracten hadden een looptijd van drie en een half jaar. De directie van Prorail heeft besloten dat de onderhands gegunde pilotcontracten voor PGO 3.0 een looptijd kregen van tien jaar. PWC concludeert dat ProRail daardoor gedurende langere tijd niet compliant is aan aanbestedingswetgeving. Hiermee is afgeweken van het afgesproken tijdpad voor de transitiefase, die in beginsel tot 2017 zou lopen. Dit is vastgelegd in het PGO 3.0 convenant en de daarbij behorende startnotitie, dat uw Kamer bij brief van 6 september 2013 (Kamerstuk 29 984, nr. 425) is toegestuurd. Door de pilotcontracten in 2014 onderhands aan te besteden voor een periode van tien jaar heeft ProRail het moment waarna volledig conform het aanbestedingsrecht zou zijn aanbesteed verlegd naar medio 2024. ProRail heeft hier geen volledige en transparante informatie over verstrekt aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en aan haar eigen Raad van Commissarissen. Dit heeft de Raad van Commissarissen bevestigd in haar brief van 25 juni jl[2]. Het is duidelijk dat deze gang van zaken niet door de beugel kan. Daarom zijn maatregelen noodzakelijk.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29984-607
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Maatregelen

Mijn uitgangspunt is dat de huidige situatie van non-compliance met geldende aanbestedingsregels zo kort mogelijk duurt.
Ik verwacht dat alle contracten, inclusief de pilots, zo snel mogelijk compliant zullen zijn.

De Raad van Commissarissen heeft besloten, zoals gemeld wordt in de brief van 11 juni jl. (bijlage 2) om met de betrokken aannemers te gaan spreken over deze situatie om te bezien of de looptijd van de pilotcontracten kan worden verkort. De voorzitter van de Raad van Commissarissen heeft inmiddels aangegeven dat een van de betrokken aannemers de Raad van Commissarissen schriftelijk heeft laten weten de voorkeur te geven aan hernieuwde aanbesteding (bijlage 1).

Prorail moet mijn ministerie proactief en transparant voorzien van informatie ten aanzien van cruciale onderwerpen. Belangrijk daarbij zijn de frequente contacten tussen de aandeelhouder en de RvC. Ik zal met de RvC ook het element van de werkcultuur verder bespreken. De Raad van Commissarissen rondt op korte termijn een actieplan af dat borgt dat de aanbestedingen van Prorail zo snel mogelijk in lijn zijn met vigerende regelgeving. De voortgang en effectiviteit van de maatregelen zal door het ministerie voortdurend worden gemonitord.

In aanvulling daarop is het van belang dat de structuur van de top van Prorail snel wordt vastgesteld zodat er continuïteit in de organisatie is en duidelijk is waar welke verantwoordelijkheden zijn belegd. Bij de Raad van Commissarissen en de onlangs aangetreden president-directeur van ProRail heb ik gesteld dat er vóór 1 september aanstaande een voorstel hiertoe moet liggen.

Bevindingen onderzoeksrapport

Zoals in de inleiding is aangegeven zijn de belangrijkste bevindingen uit het rapport de ongerechtvaardigde verlenging van de looptijd van de pilotcontracten en de onduidelijke communicatie daaromtrent met de Raad van Commissarissen en mijn ministerie.

Voorts stelt het rapport dat er binnen ProRail twijfels bestonden ten aanzien van de ingeslagen weg voor PGO 3.0. De directie heeft naar aanleiding daarvan vrijwaringen voor hun handelen in het PGO 3.0 transitieproces verstrekt aan medewerkers met bezwaren. Het ministerie is hier niet van op de hoogte gesteld.

Het rapport stelt dat ProRail onvoldoende zicht zou hebben gehad op de onderhoudsstaat van het spoor en daarom noodgedwongen de modus van transitiekamers met pilots heeft bedacht om zo aannemers te bewegen hun kennis over de onderhoudsgebieden over te dragen aan concurrenten.

Hier lopen twee zaken door elkaar.
Ten eerste is ProRail verplicht, op basis van de beheerconcessie, om goed zicht te hebben op de actuele staat van de infrastructuur. ProRail beschikt hiertoe over een assetdatabase, met de gegevens van alle spoorobjecten, die wordt gebruikt om het onderhoud te plannen, en voert daarnaast reguliere inspecties uit naar de daadwerkelijke toestand van het spoor buiten. In 2013 heeft de ILT in haar PGO-onderzoek geconstateerd dat de assetdata van ProRail niet altijd compleet en actueel zijn en dat ProRail hierdoor onvoldoende zicht heeft op de actuele staat van onderhoud van het spoor. Inmiddels heeft ProRail hierop actie genomen. Er is een

systematiek ontwikkeld met eenduidige onderhoudsnormen, inclusief voldoende concrete en hanteerbare afkeurnormen, zodat de veilige bereidbaarheid van het spoor gegarandeerd wordt.

Het tweede punt betreft het delen van data tussen de aannemers en ProRail, zodat de staat van het spoor voor alle betrokkenen snel en zo compleet mogelijk inzichtelijk is. Dit moet goed geborgd worden omdat ProRail het klein onderhoud aan het spoor uitbesteedt aan de aannemers. Ook moet bij de overgang van een onderhoudsgebied naar een andere aannemer de staat van onderhoud goed inzichtelijk zijn. ProRail is daarom, in het kader van het PGO 3.0 convenant, bezig met het project spoordata.nl, waarmee de verschillende objectdata beter onderling worden verbonden en digitaal worden ontsloten aan alle betrokken partijen. ILT houdt toezicht op de opvolging van de aanbevelingen. Uw Kamer wordt hierover, zoals toegezegd in het AO van 17 juni 2015, in september van dit jaar nader geïnformeerd.

Het rapport suggereert dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu door gesprekken te voeren met aannemers de positie van ProRail ten opzichte van de spooraannemers heeft bemoeilijkt. Het is gebruikelijk om bedrijven, die breed actief zijn in de sectoren die het ministerie aangaan, op hun verzoek aan te horen. Er zijn dan ook inderdaad enkele gesprekken gevoerd met spooraannemers over PGO. ProRail was daarvan op de hoogte en was zelf bij een gesprek aanwezig. Ten aanzien van dit soort gesprekken wordt het principe «aanhoren kan, doorverwijzen moet» gehanteerd. Tijdens alle gesprekken met spooraannemers is gezegd dat zij eventuele grieven in de PGO stuurgroep met ProRail moesten bespreken en dat verwacht wordt dat zij er gezamenlijk uitkomen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft hiermee de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van ProRail op het gebied van spooronderhoud op geen enkele wijze aangetast.

Tot slot

De Raad van Commissarissen en de president-directeur van Prorail hebben mij verzekerd zo snel mogelijk over de volle breedte passende maatregelen te nemen om te garanderen dat dit een situatie is van «nooit meer».

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Toelichting PGO

ProRail is in 2007 begonnen met Prestatie Gericht Onderhoud om enerzijds kosten te besparen en anderzijds de kwaliteit van het onderhoud te verhogen en verstoringen te reduceren. Naar aanleiding van een audit naar PGO heeft ProRail in 2013 samen met de spooraannemers een PGO 3.0-convenant ondertekend om nadere afspraken te maken over de omzetting van alle onderhoudscontracten naar PGO 3.0. Het einddoel hiervan was dat in 2018 Nederland verdeeld is over 20 PGO onderhoudsgebieden, en dat alle contracten zijn omgezet naar PGO 3.0. Randvoorwaarde voor alle afspraken was dat deze dienen te passen binnen het aanbestedings- en mededingingsrecht. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in mijn eerder genoemde brief van 6 september 2013 (Kamerstuk 29 984, nr. 425).

Dat de transitie naar PGO 3.0 in beginsel tot eind 2017 zou duren is meermaals aan de Kamer meegedeeld, onder andere tijdens het Algemeen Overleg van 22 april 2014 (Kamerstuk 29 893, nr. 169) en in de brief van 21 februari 2014 (Kamerstuk 29 984, nr. 466). Daarbij is altijd aangegeven dat belang wordt gehecht aan een evenwichtige omzetting naar PGO waarbij ProRail en aannemers gezamenlijk tot afspraken moeten komen. Ik sta hier nog steeds achter.

Mijn ministerie ontving op 30 juli 2014 een voortgangsrapportage van ProRail inzake het PGO 3.0 verbeterprogramma. Daarin werd in een bijlage vermeld dat de looptijd van de vier op dat moment onderhands gegunde pilotcontracten tien jaar is. PWC concludeert hierbij dat niet blijkt dat expliciet met het ministerie is besproken en voorgelegd dat de weg naar compliance langer zal duren als gevolg van het verlengen van de contracttermijn van de pilot contracten.

Naar aanleiding van het rapport van PWC heb ik afgelopen weken opdracht gegeven om correspondentie ter zake na te gaan. Daaruit is gebleken dat in een bijlage behorende bij een mail van eind maart 2014 aan mijn ministerie over de vorm en de rapportage van het PGO-verbeterprogramma de termijn van tien jaar voor de pilots is vermeld. In dezelfde bijlage werd de termijn van tien jaar niet gekoppeld aan onderhands aanbesteden en werd aangegeven dat de looptijd voldoet aan het aanbestedingsrecht.

In november 2014 heeft ProRail het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het PGO 3.0 convenant. Hierbij heeft ProRail het ministerie gevraagd om een juridische toets te doen ten aanzien van het onderhands aanbesteden van PGO 2.0 naar PGO 3.0 contracten voor tien jaar. Dit heeft geen betrekking op de pilotcontracten. Mijn ministerie heeft dit juridisch laten toetsen, waarbij de conclusie was dat het omzetten en onderhands gunnen van PGO 2.0 naar PGO 3.0 contracten met een looptijd van tien jaar buiten twijfel aanbestedingsrechtelijk niet is toegestaan. Dit heeft mijn ministerie ProRail laten weten, hierbij is aangegeven dat gehecht wordt aan een juridisch robuuste transformatiestrategie, waarbij de situatie van non-compliance met aanbestedingsregels zo kort als redelijkerwijs mogelijk is moet worden gehouden.